



Russland: Begünstigung autoritärer Tendenzen im postsowjetischen Raum

Über die vergangenen zehn Jahre wurde Russland nicht nur autokratischer, sondern trat auch selbstbewusster im postsowjetischen Raum auf. Einhergehend mit Russlands aktiverem Engagement in der ehemaligen UdSSR verstärkten sich nichtdemokratische Tendenzen in der Region. Diese Entwicklung wurde sowohl durch eine russische Politik, die einen Wandel hin zu westlichen Demokratiemodellen bewusst untergräbt, als auch durch

konvergierende Regierungsinteressen herbeigeführt. Um diesem Trend entgegenzuwirken, müssen die Regierungen etablierter Demokratien ihre politischen Strategien anpassen, indem sie Russland in die internationale Entwicklungsarchitektur integrieren, sich über die Vorteile ihrer entwicklungspolitischen Strategie gegenüber der Russlands bewusst werden und einen lebendigen, aber bestimmten Dialog führen.

Russische Innenpolitik

In den vergangenen zehn Jahren hat sich Russlands politisches System in Richtung Autokratie entwickelt. Es ist heute durch die außerordentliche Machtfülle des Präsidenten sowie durch schwache Institutionen charakterisiert. Der Anstieg des Ölpreises gewährleistete der russischen Regierung ab 1999 höhere Einnahmen, die zum Großteil in Sicherheitsnetzwerke investiert wurden und damit Putins „gelenkte Demokratie“ ermöglichten. Der Staatsapparat wurde zentralisiert: Gouverneure wurden ihrer autonomen Rechte entzogen und unter die direkte Kontrolle des Präsidenten gestellt; sämtliche Ministerien wurden der teils informellen Schirmherrschaft der Sicherheitskräfte untergeordnet. Im Bereich Wirtschaft kam eine Renationalisierungswelle ins Rollen, die zu Strukturen, ähnlich denen der alten sowjetischen Sektorministerien führten. An ihrer Spitze standen Verbündete des Präsidenten oder hochrangige Sicherheitsoffiziere und übten die Kontrolle über rentable Wirtschaftszweige aus. Zivilgesellschaftliche Organisationen wie kleinere Parteien, Nichtregierungsorganisationen (NRO) und unabhängige Medien werden zunehmend durch administrative Auflagen oder selektive Rechtssprechung eingeschränkt. Das Parlament fungiert nicht mehr als Gegengewicht zur Präsidentschaft und Beobachter zweifeln die Fairness der Wahlen an.

Russlands politische Stabilität beruht heute zum einen auf der Unterdrückung politischer und bürgerlicher Freiheiten und zum anderen auf der Kooptation der neuen bürokratisch-wirtschaftlichen Elite. Dennoch ist das Unruhepotential, vor allem in den russischen Regi-

onen, hoch, wie die weitläufigen Proteste gegen die angekündigte Sozialleistungsreform zeigten. Des Weiteren ist Russlands politische Stabilität aufgrund der Sezessionskonflikte im Nordkaukasus gefährdet. Obwohl die derzeitige Wirtschaftskrise bewiesen hat, dass die russische Regierung einer kurzfristigen Deflation der Rohstoffpreise standhalten kann, wird die Aufrechterhaltung des autoritären Systems langfristig von hohen Weltmarktpreisen abhängen.

Russlands regionale Außenpolitik

Einhergehend mit Russlands innenpolitischer Entwicklung veränderte sich auch die russische Politik gegenüber den ehemaligen Sowjetrepubliken, die im russischen Politikjargon auch als „nahes Ausland“ bezeichnet werden. In den 1990er Jahren richtete sich die russische Außenpolitik stark auf den Westen aus, sodass den Beziehungen zu den ehemaligen Sowjetrepubliken nur geringe Bedeutung beigemessen wurde. Diese rückten jedoch mit dem Anstieg der Rohstoffpreise, der zunehmenden Bedrohung durch internationale Terrornetzwerke und den Revolutionen in Georgien, der Ukraine und Kirgisistan wieder ins Blickfeld.

Angesichts lukrativer Einnahmen infolge gestiegener Rohstoffpreise begann sich der Kreml für rohstoffreiche und Transitländer zu interessieren. Der staatlich kontrollierte Konzern Gasprom bot beispielsweise einen erheblich höheren Ankaufpreis für Gas aus Zentralasien, versprach, existierende technische Hindernisse zu überwinden und schlug neue Pipelineprojekte vor. Zudem weiteten Gasprom und Transneft ihre Kontrolle über Exportrouten aus, indem sie den Regierungen im „na-

Der Aufstieg regionaler Mächte wird international zunehmend diskutiert. Aufstrebende Länder wie China, Indien oder Russland prägen ihr regionales Umfeld nicht nur in wirtschaftlicher Hinsicht, sondern stellen auch politische Schwergewichte dar. In einer mehrteiligen Reihe untersucht das DIE, inwiefern diese Kräfteverschiebung dazu führt, dass regionale Mächte Einfluss auf die politischen Herrschaftsstrukturen in ihren Nachbarländern nehmen.

Graphik: Demokratische Freiheiten in Russland und seiner Region



Quelle: Freedom House: Freedom in the World 2008, aggregierte Länderwerte

hen Ausland“ anboten, Anteile an deren Transitinfrastruktur gegen niedrigere Rohstoffpreise zu tauschen.

Das Interesse russischer staatlich kontrollierter Unternehmen erstreckte sich jedoch auch auf andere profitable Wirtschaftszweige, wie etwa das Eisenbahnnetz oder die Rüstungsindustrie. Zu den einflussreichsten Akteuren zählt RAO UES, welches die Elektrizitätsnetze mehrerer Hauptstädte im „nahen Ausland“ erwarb und beträchtlich in tadschikische und kirgisische Wasserkraftwerke investierte.

Russlands verstärktes Interesse an einer engeren Zusammenarbeit mit dem „nahen Ausland“ wird auch im Hinblick auf Sicherheitsfragen deutlich. Russische Entscheidungsträger sind bemüht, der Verbreitung von Extremismus und Terrorismus im postsowjetischen Raum und negativen Folgen für Russlands territoriale Integrität entgegenzuwirken. Im Zuge des zunehmenden Einflusses fundamentalistischer religiöser Bewegungen in Zentralasien (Überfälle der Islamischen Bewegung Usbekistans auf Kirgisistan 1999/2000, Aktivitäten der pan-islamischen Hizb ut-Tahrir Bewegung) bot die russische Regierung ihren Amtskollegen militärische Unterstützung an in Form von unentgeltlicher Militärhilfe sowie Rüstungsmaterial zu subventionierten Preisen im Rahmen der Organisation des Vertrags über kollektive Sicherheit (CSTO).

Im weiteren regionalen Umfeld haben Russland und China mit der Institutionalisierung der Shanghaier Organisation für Zusammenarbeit (SCO) 2001 eine zweite regionale Institution ins Leben gerufen, die u. a. in den Bereichen Grenzschutz sowie Terrorismus- und transnationale Kriminalitätsbekämpfung tätig ist.

Schließlich hat sich Russlands Interesse am „nahen Ausland“ auch im politischen Sinne intensiviert. Laut russischer Interpretation wurden die Revolutionen in Georgien (2003), der Ukraine (2004) und Kirgisistan (2005) maßgeblich von westlichen NRO getragen. Die Orange Revolution in der Ukraine gilt als Schlüsselergebnis, aufgrund dessen die russischen Machthaber ein

Übergreifen politischer Unruhen auf russisches Gebiet befürchten. Folglich nahm die russische Regierung offen eine kritische Haltung gegenüber westlicher Demokratieförderung ein und begann ihr Image als alternativer Geber in der Region aufzubauen. Damit einhergehend förderte Russland die Integration autoritärer Staaten im „nahen Ausland“: 2004 trat es der Zentralasiatischen Organisation für Zusammenarbeit bei, die im Zusammenschluss mit der Eurasischen Wirtschaftsgemeinschaft 2005 Russland, Belarus und vier zentralasiatische Staaten zusammenbrachte. In diesem Rahmen vergab Russland große Kredite an Belarus, Kasachstan und Kirgisistan, welche zur Konsolidierung des Staatshaushalts, zur Unterstützung des Wahlkampfs (Bakijews Wiederwahl 2009) oder auch für Investitionen in große Infrastrukturprojekte bestimmt waren.

Die Vielschichtigkeit russischer Interessen führt jedoch zu einem Zielkonflikt: Während die politische Stabilität im postsowjetischen Raum für Russlands innere Stabilität zuträglich ist, laufen starke Regierungen Russlands wirtschaftlichen Interessen zuwider. Folglich zielt die russische Regierung darauf, einen Zustand der kontrollierten Instabilität im regionalen Umfeld aufrechtzuerhalten. Berücksichtigt man die Ungewissheit, die politische Transitionsprozesse mit sich bringen, so bedeutet kontrollierte Instabilität eine russische Präferenz für politische Systeme, die dem autoritären System Russlands ähneln.

Die Politik zur Umsetzung dieser Präferenz beinhaltet Anreize für konforme Machthaber und Sanktionen gegen Widerstand. Solange sich eine Regierung fügt und Russlands politische Ziele in der Region mitträgt, wird sie von Moskau unterstützt, z. B. durch Schuldenerlass, Handelskonzessionen, diplomatische Unterstützung oder Sicherheitsgarantien. Handelt eine Regierung jedoch gegen russisches Interesse, so wird sie direkt oder indirekt untergraben.

Ein direktes Eingreifen russischer Entscheidungsträger äußert sich typischerweise im Entzug bestehender Privi-

legien oder der Androhung bzw. Implementierung negativer Anreize. Beispiele reichen von der Einführung der Visapflicht für Georgier (2001), über die unverhältnismäßige Erhöhung des Gaspreises (Ukraine, 2006), die Verhängung wirtschaftlicher Sanktionen (Georgien, 2006) und Forderungen nach mehr Autonomie für separatistische Gebiete bis hin zu vorsätzlicher militärischer Eskalation (Georgien, 2008).

Subversive Handlungen der russischen Regierung umfassen hingegen politische und materielle Unterstützung separatistischer Regierungen in Abchasien, Südossetien, Transnistrien und auf der Krim oder die Ausgabe russischer Pässe an die dort ansässige Bevölkerung.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass Russland über die vergangenen zehn Jahre seine Präsenz im „nahen Ausland“ intensiviert hat. Einerseits ist der Zugang zum Rohstoffreichtum Zentralasiens entscheidend für die Aufrechterhaltung autoritärer Strukturen in Russland. Andererseits stärkt Russlands Politik der kontrollierten Instabilität seinen wirtschaftlichen und politischen Einfluss im postsowjetischen Raum und zielt darauf, Russlands Vorherrschaft in der Region zu sichern.

Russland in den Augen seiner Nachbarn

Seit dem Zerfall der UdSSR sind die Beziehungen zwischen Russland und dem „nahen Ausland“ ambivalent. Einerseits versuchten die neuen Machthaber sich von Russland abzugrenzen und ihre eigenen nationalen Interessen und Identitäten zu fördern. Andererseits blieben sie jedoch abhängig von Moskau, dem ehemaligen Wirtschaftszentrum der UdSSR.

Obwohl die wirtschaftliche Interdependenz zwischen Russland und dem „nahen Ausland“ in den 1990er Jahren erheblich abgenommen hat, agiert Russland bis heute als wichtiger Handelspartner, Investor, Geber und als Vorbild für viele dieser Länder. Diese Beziehung ist auch aufgrund Moskaus ehemaliger Vorrangstellung in der UdSSR jedoch stark asymmetrisch. Die Regierungen der ehemaligen Sowjetrepubliken reagieren, bedingt durch die ihnen zur Verfügung stehenden innenpolitischen Optionen, unterschiedlich auf Russlands Regionalpolitik. Eine Unterteilung in drei nichtstatische Gruppen erscheint sinnvoll.

Die erste Gruppe umfasst rohstoffreiche Länder: Aserbaidschan, Kasachstan, Turkmenistan und (mit Einschränkungen) Usbekistan. Ihre Machthaber sind auf-

grund des Ressourcenreichtums in der Lage, recht stabile Diktaturen aufrechtzuerhalten. Der Anstieg der Rohstoffpreise verstärkte ihr Interesse, größere Mengen an Öl und Gas auf den Weltmarkt zu bringen. Russland bleibt für diese Länder aus mehreren Gründen wichtig. Erstens kontrolliert es fast alle Exportrouten zum europäischen Markt. Mittelfristig ist jedoch zu erwarten, dass sich die Regierungen der zentralasiatischen Staaten von Russland wirtschaftlich unabhängiger machen werden. Schon jetzt erkunden sie Optionen, wie sie ihre Rohstoffe an die aufstrebenden Märkte Chinas, Indiens und Pakistans verkaufen können. Erste Schritte in diese Richtung wurden mit der Fertigstellung der Kasachstan-China Ölpipeline im Juli 2009 und dem Bau des turkmenischen und usbekischen Zweigs der Zentralasien-China-Gaspipeline unternommen.

Zweitens bleibt Russland ein verlässlicher politischer Partner. Nachdem der Westen negativ auf Menschenrechtsverletzungen reagierte (Andijon in Usbekistan, 2005), suchten autoritäre Machthaber nach Alternativen zu westlicher Konditionalität und wandten sich an Russland. Darüber hinaus schätzen sie Russlands militärische Unterstützung und bevorzugen russische Unterstützung aufgrund ihres gemeinsamen kulturellen Erbes vor chinesischer Einflussnahme. Berücksichtigt man, dass diese Länder relativ autarke Diktaturen sind, so hat Russland wenig Anlass, aktiv autokratische Strukturen zu fördern: Dennoch ist eine Ausbreitung nichtdemokratischer Praktiken in der Region zu beobachten, die sich in illiberalen Wahlgesetzgebungen, unfairen Wahlkämpfen oder in Regulierungen zeigt, die die Aktivität zivilgesellschaftlicher Organisationen einschränken.

Eine zweite Gruppe profitiert von ihrer geostrategischen Nähe zur Europäischen Union (EU): Georgien, die Ukraine, Moldawien und seit jüngstem auch Belarus. Sie sind alle Transitländer für russisches Öl und Gas und sehen ihre territoriale Integrität potentiell durch Russland gefährdet. In den vergangenen Jahren haben russische Entscheidungsträger zunehmend ihre Kontrolle über abtrünnige Regionen zur Umsetzung wirtschaftlicher Ziele eingesetzt. Nach Gasproms Versuch, nationale Pipelinesysteme zu übernehmen und nach dem Russisch-Georgischen Krieg suchten die Regierungen dieser Länder eine Annäherung an die EU. Im Mai 2009 wurden sie Mitglieder der Östlichen Partnerschaft, die auf die politische und wirtschaftliche Annäherung mit der EU abzielt und Verbesserungen in den Bereichen Men-

Russland setzt Belarus unter Druck

Unter Lukaschenko war Belarus für seine pro-russische Einstellung bekannt, die sich vor allem in der Kritik an der NATO-Osterweiterung materialisierte. Russland belohnte dies mit dem Einkauf belarussischer Erzeugnisse sowie mit subventionierten Gas- und Rüstungslieferungen. Seit dem Russisch-Georgischen Krieg, der das Bedrohungspotential für Staaten verdeutlichte, die nicht auf russische Forderungen eingehen, distanziert sich die belarussische Regierung jedoch sichtlich von ihren russischen Amtskollegen. Lukaschenko erkannte trotz russischen Drängens die Unabhängigkeit Abchasiens und Südossetiens nicht an und suchte eine stärkere Anbindung an die EU.

Seither übt die russische Seite Druck auf Lukaschenko aus: die Zahlung der zweiten Tranche eines großen Kredits wurde verschoben, was Experten zufolge die Zahlungsunfähigkeit der belarussischen Regierung beschleunigen könnte; Beschränkungen für den Import belarussischer Industrieprodukte wurden eingeführt und Pläne konkretisiert, den Einfluss auf die Wirtschaft durch den Erwerb von Anteilen an großen belarussischen Firmen zu erhöhen.

schenrechte, Visaverkehr und Energiesicherheit erreichen soll. Dennoch wirkt Russland auf die politischen Systeme dieser Länder ein, indem russische Staatsunternehmen und Agenturen Intransparenz und Korruption fördern und das Image der amtierenden Regierung durch Medienkampagnen oder administrative und wirtschaftliche Sanktionen zu schädigen versuchen (Georgien, 2006, Belarus, 2009).

In die dritte Gruppe fallen sozioökonomisch schwache Staaten, deren Regierungen ihren Gesellschaftsvertrag nicht erfüllen können und auf russische Unterstützung angewiesen sind: Armenien, Kirgisistan und Tadschikistan. Sie begrüßen Russlands wirtschaftliche und militärische Einmischung, die sich z. B. in *debt-for-equity deals*, Investitionen in strategischen Sektoren, militärische Unterstützung im Rahmen der CSTO, wirtschaftlichen Privilegien sowie Lebensmittel- oder Finanzhilfen niederschlägt. Interessant erscheint, dass die russische Regierung durch ihre Migrationspolitik erheblich zur Aufrechterhaltung des sozialen Friedens in strukturschwachen Regionen beiträgt. Große Teile der kirgisischen und tadschikischen Bevölkerung leben von Rücküberweisungen ihrer in Russland arbeitenden Verwandten. Auch die Regierungen dieser Länder ziehen aus Russlands erfolgreichem Modell Legitimation für das eigene politische System und kopieren bestimmte politische Praktiken. Die Popularität russischer Medien in der Region trägt des Weiteren dazu bei, dass das patrimoniale russische Herrschaftsmodell auch an die Bevölkerungen dieser Länder herangetragen wird.

Russland prägt die politische Landschaft der ehemaligen Sowjetrepubliken, entweder direkt durch das Fördern autokratischer Tendenzen oder indirekt durch die Verbreitung illiberaler Normen und Praktiken. Dabei trifft Russlands regionale Außenpolitik in den armen Republiken auf größte Resonanz, während sich rohstoffreiche Länder unter Berücksichtigung russischer Interessen wirtschaftlich umorientieren. Länder in EU-Nähe wehren sich am stärksten gegen eine russische Einmischung. Folglich unterstützt Russland amtierende Machthaber in Aserbaidschan, Kasachstan, Usbekistan und Turkmenistan, fördert undemokratische Praktiken in Armenien, Kirgisistan und Tadschikistan und ist bemüht, eine Demokratisierung in Belarus, Georgien, Moldawien und der Ukraine zu verhindern.

Schlussfolgerungen

Angesichts des verstärkten russischen Engagements im „nahen Ausland“ und der Attraktivität des russischen Modells für andere Länder, beeinflusst Russland faktisch die politischen Systeme ehemaliger Sowjetrepubliken. Folglich stehen die Regierungen etablierter Demokratien vor der Wahl, eine weitere Entwicklung in Richtung Autoritarismus im postsowjetischen Raum in Kauf zu nehmen oder mit einer Anpassung ihrer Strategien zu reagieren.

1. Russland tritt als neuer Geber von Entwicklungshilfe auf und gibt vor, zur Armutsreduzierung beitragen zu wollen. OECD-Regierungen sollten Russland bei diesem Unterfangen beim Wort nehmen und sich bemühen, das Land durch verstärkten Wissenstransfer in die internationale Entwicklungsarchitektur zu integrieren. Mit Blick auf das „nahe Ausland“ sollten Russland und der Westen Interessensüberschneidungen identifizieren, was zu einer verstärkten trilateralen Entwicklungskooperation führen könnte.
2. Russland ist für viele Machthaber im „nahen Ausland“ eine attraktive Alternative zu westlichen Gebern geworden, nicht zuletzt, weil die Konditionen, an die es seine Unterstützung bindet, ein geringeres Risiko für amtierende Autokraten darstellt als demokratische Konditionalität. Daher sollten sich westliche Regierungen und Entwicklungsagenturen vor Augen führen, welche komparativen Vorteile sie gegenüber Russland haben. Welche Maßnahmen könnten sowohl für die entsprechenden Eliten attraktiv sein und dennoch langfristig eine positive Wirkung auf die Qualität des Regierens in diesen Ländern haben?
3. Da Russland von vielen postsowjetischen Regierungen als Vorbild gesehen wird, ist zu erwarten, dass eine Liberalisierung des russischen Systems Wirkung in den Nachbarstaaten zeigt. Jenseits entwicklungs-politischer Fragen wird daher empfohlen, einen aktiven politischen Dialog mit der russischen Regierung zu führen, um eine Isolation russischer Entscheidungsträger zu vermeiden, gleichzeitig aber kohärente Anreize zu schaffen, demokratische Reformen vorzunehmen. Ein erster Schritt könnte die Erarbeitung eines neuen Partnerschafts- und Kooperationsabkommens und die kritische Überwachung seiner Implementierung sein.



Antje Kästner
Assoziierte Wissenschaftlerin am Deutschen Institut für Entwicklungspolitik (DIE)

Literatur

- Ambrosio, T. (2009): *Authoritarian backlash: Russian resistance to democratization in the Former Soviet Union*, Farnham: Ashgate
- Kästner, A. (2008): *From chaos to pragmatism: The domestic sources of Russian foreign policy, 1991–2008*, Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (Discussion Paper 19)